

El derecho a participar y estar informado:

Auditoría Social

Editorial

El ejercicio de la ciudadanía plena implica la realización de los deberes y derechos de los ciudadanos para su participación en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal.

Para el cumplimiento de esas acciones los ciudadanos disponemos de la auditoría social como herramienta para monitorear el uso de los recursos públicos en beneficio de la población.

La aplicación de procesos de auditoría social es útil para prevenir o identificar la falta de transparencia, actos de corrupción y también, para promover la eficiencia y la calidad del gasto, lo que implica el logro de los objetivos que se persiguen con las actividades, programas, proyectos y políticas públicas.

La práctica de la auditoría social es un derecho de los ciudadanos. Su realización se

fundamenta en normas y convenios nacionales e internacionales que dan legitimidad a su ejercicio como espacio para ejercer el derecho y fortalecer el poder civil.

Además de la labor que la ciudadanía puede ejercer para asegurar que las instituciones públicas cumplan con sus responsabilidades, el mismo Estado posibilita el control independiente del ejercicio del poder, a través de la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas.

Existe un nuevo elemento que fortalecerá el derecho ciudadano para su participación en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal: éste es la recién aprobada Ley de Acceso a la Información la cual la puede encontrar en www.proyectodialogo.org.



Foto: USAID/Diálogo para la Inversión Social



Auditoría social: un proceso en marcha

Aunque la auditoría social pueda ser desconocida, hay muchas iniciativas importantes de ciudadanos y ciudadanas comprometidas con vigilar el buen uso de los recursos en educación. Estos son algunos ejemplos destacados.



Foto: USAID/Diálogo para la Inversión Social

Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE)

La Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE) agrupa a más de 80 organizaciones de la sociedad civil. Uno de sus objetivos es incidir para incrementar la asignación presupuestaria que recibe el Ministerio de Educación, para que la educación sea impartida con calidad, equidad y pertinencia.

La labor de la GCNPE surgió en 1999, como un movimiento social representativo de diversas instituciones, organizaciones y medios de comunicación, que comparten el interés común de alcanzar mejoras en el panorama educativo del país. Su primera acción fue la petición presentada al Congreso de la República de Guatemala para que aumentara el presupuesto de educación a Q4,500 millones en el año 2000. Se recolectaron más de 180,000 firmas amparando esta solicitud.

A partir del año 2002 la GCNPE realiza auditoría social a determinados servicios que el Ministerio de Educación debe garantizar en las escuelas del nivel de educación primaria del sector oficial: alimentación, útiles escolares y textos, capacitación. También audita el tiempo efectivo de clases. Este proceso es apoyado por el proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social.

Los objetivos y la práctica de este ejercicio se han perfeccionado a lo largo de 6 años. Se ha buscado establecer los niveles de cumplimiento de los servicios de apoyo, analizar la supervisión técnica a las escuelas en términos de tiempo, frecuencia y calidad de la supervisión, e incidir en la toma de decisiones para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los mismos por parte de los encargados de los servicios de apoyo y establecer el impacto de estos en el rendimiento escolar de los alumnos.

www.asies.org.gt/grancampaña

Asociación Empresarios por la Educación

Esta es una iniciativa empresarial que busca generar condiciones de equidad a través del mejoramiento de la calidad de la educación básica, la adecuada gestión del sistema educativo y la generación de oportunidades de desarrollo para los guatemaltecos.

La Asociación se creó a principios del 2002 a instancias del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Su misión es enfocar el liderazgo para promover la transformación del sistema educativo con una visión de largo plazo y movilizar a la sociedad en torno a la importancia de su participación en la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.

En el 2007, con el fin de contribuir a la discusión nacional en el año electoral, se elaboraron 10 documentos cortos, en los que se abordaron temas como legislación educativa, inversión en la educación en Guatemala, los avances en la cobertura educativa y la importancia de la calidad en la educación, entre otros. También se llevaron a cabo talleres y reuniones de discusión entre expertos, autoridades educativas, legisladores y empresarios, con el fin de avanzar en la reforma educativa.

Empresarios por la Educación ha venido trabajando en el departamento de Sacatepéquez en la elaboración de un Atlas Educativo, que incluye información sobre las condiciones de infraestructura escolar, los docentes y un sondeo sobre el nivel de lectura en aproximadamente 47% de las escuelas del departamento. Los resultados del estudio se presentarán a finales del 2008 y estos datos permitirán enfocar de mejor forma los esfuerzos tanto públicos como privados, tomando en cuenta las condiciones reales de cada establecimiento.

USAID/Diálogo para la Inversión Social apoya la formación de capítulos departamentales en Quetzaltenango, Alta Verapaz y la consolidación del capítulo de Sacatepéquez.

www.empresariosporlaeducacion.org

Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE)

La CNPRE es una instancia de carácter político, con acción en el ámbito nacional que reúne a más de 80 organizaciones mayas, garífunas, xinkas y ladinas comprometidas con la transformación educativa y política del país. Fue creada en el marco de las negociaciones de los Acuerdos de Paz como representación de los pueblos indígenas, especialmente de los sectores más excluidos.



Foto: USAID/Diálogo para la Inversión Social

En materia de auditoría social, en el 2006 la CNPRE se propuso establecer un ambiente de participación ciudadana, especialmente para líderes y organizaciones locales, que carecían de espacios organizados de capacitación, análisis y expresión acerca de lo que sucede con la educación en sus comunidades y a nivel nacional.

En consecuencia, en enero de 2007 se inició un proyecto de auditoría social en los departamentos con indicadores educativos en peor estado: Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, con el objetivo de organizar a las y los líderes y desarrollar en ellos capacidades en el uso de herramientas y mecanismos de incidencia en la política educativa de sus respectivas municipalidades.

Con este proyecto, logró que los líderes, sin ser expertos en educación, plantearan la problemática educativa en sus municipios y lograran acceso a la información. Los resultados obtenidos en las comunidades y en los municipios fueron presentados a los candidatos a alcaldes como peticiones de la población en materia de educación.

En seguimiento al proceso anterior, la CNPRE al igual que VIJOVEN ha capacitado y acompañado la integración de 47 Comités de Auditoría Social -CAS- (21 en Huehuetenango, 10 en Alta Verapaz y 16 en Quiché). Este proceso ha contado con apoyo del Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social.

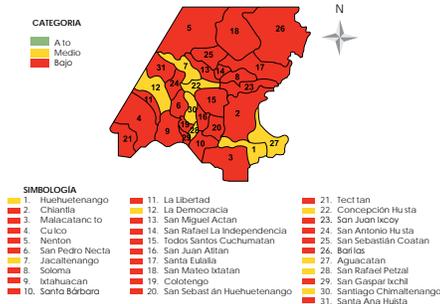
Como resultado de esta experiencia exitosa, los involucrados han alcanzado un mayor interés y han logrado fortalecer su organización, además de sensibilizar las CAS a los líderes y autoridades comunitarias. Este proceso de definición de las prioridades educativas permite incidir en las autoridades municipales para que sus prioridades sean atendidas por la vía de asignación de recursos en el presupuesto municipal o la gestión ante las autoridades del ejecutivo.

cnprecop@intelnet.net.gt

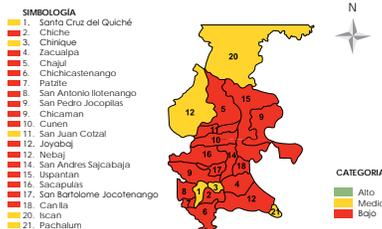
INDICE DE AVANCE EDUCATIVO MUNICIPAL -ALTA VERAPAZ-



INDICE DE AVANCE EDUCATIVO MUNICIPAL -HUEHUETENANGO-



INDICE DE AVANCE EDUCATIVO MUNICIPAL -QUICHÉ-



Fuente: Ministerio de Educación, USAID/Diálogo para la Inversión Social, "IAEM 2002-2006"

Algunos municipios tienen limitaciones importantes en su avance educativo. CNPRE trabaja con líderes comunitarios para 'sacar del rojo' a Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché.

Asociación Vivan Los Jóvenes (VIJOVEN)

VIJOVEN es un movimiento social de jóvenes líderes al servicio de las comunidades más excluidas. Fundado en el año 2002, en San Juan Sacatepéquez, facilita espacios de formación y participación, para la equidad e interculturalidad. Trabaja en 26 comunidades, 7 departamentos y cuenta con más de 1700 integrantes.



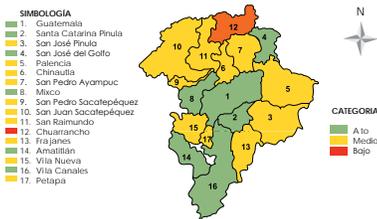
Foto: USAID/Diálogo para la Inversión Social

En junio de 2007, esta Asociación, llevó a cabo un ejercicio de auditoría social denominado "Diálogo por Más y Mejor Inversión en Educación", en el cual líderes comunitarios de diversas organizaciones sociales formularon los planteamientos de demandas políticas, para las acciones a favor de más y mejor inversión en la educación, de los municipios de Chuarrancho, San Juan Sacatepéquez y San Miguel Petapa.

En el mes de julio del mismo año, se presentaron las prioridades establecidas a los candidatos y candidatas a las alcaldías municipales, para lograr su compromiso político.

Resultado del encuentro en Chuarrancho fue la construcción de la Escuela Oficial Rural Mixta del Cantón Los Ajcuc, con fondos de la municipalidad a finales del año 2007.

INDICE DE AVANCE EDUCATIVO MUNICIPAL -GUATEMALA-



VIJOVEN hace auditoría social en municipios postergados de Guatemala.
Fuente: Ministerio de Educación, USAID/Diálogo para la Inversión Social, "IAEM 2002-2006"

VIJOVEN participa en el proceso de formación de Comités de Auditoría Social -CAS-, apoyado por el Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social, en los tres municipios ya mencionados con el apoyo técnico de la Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz! -COVAPAZ-.

www.vivanlosjovenes.org

Coordinadora Sí ¡Vamos Por la Paz!

COVAPAZ es un espacio de coordinación de organizaciones sociales a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Son miembros de la Coordinadora el Grupo de Apoyo Mutuo -GAM-, el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud, Asociación de Capacitación y Asistencia Técnica en Educación y Discapacidad -ASCATED-, Incidencia Democrática y otras.

Ha impulsado la auditoría social en distintos ámbitos a partir de 1999. Entre sus contribuciones están la promoción de normas nacionales relativas al tema, construcción de teoría y la formulación de una propuesta metodológica para su ejercicio. La metodología definida por COVAPAZ se sistematiza en el manual "Hacia el Empoderamiento Social, Manual Ciudadano de Auditoría Social". A la fecha ha capacitado a más de 6,000 personas en su metodología de auditoría social.

www.covapaz.org.gt

Acción Ciudadana

Otro esfuerzo destacado es el de Acción Ciudadana, organización de la sociedad civil guatemalteca que constituye el capítulo nacional de Transparencia Internacional. Trabaja por la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Desde sus inicios, en 1996, emprende acciones de monitoreo y fiscalización del funcionamiento de las instituciones públicas. Su visión parte de que la democracia sólo es posible en la medida en que las instituciones cumplan efectivamente con las atribuciones que les competen y no constituyan estructuras formales, pero sin legitimidad social, porque no producen resultados satisfactorios para la población.

El quehacer de Acción Ciudadana está orientado a la consolidación de la democracia en Guatemala, la cual considera como un sistema de gobierno de consulta permanente entre gobernantes y gobernados. Sostienen que una democracia sin participación de la ciudadanía es incompleta e insostenible en el largo plazo.

www.accionciudadana.org.gt

Fortalecimiento del poder civil

La auditoría social es un mecanismo para el fortalecimiento del poder civil y se define como el proceso de acompañamiento que las fuerzas sociales hacen a la gestión del Estado y otros actores sociales y políticos². Se lleva a cabo a través del desarrollo de propuestas, verificación, monitoreo y evaluación cualitativa y cuantitativa de dicha gestión y el cumplimiento de los compromisos contraídos en el plano nacional e internacional. Se denomina social por originarse en la sociedad civil y porque es una facultad exclusiva de la sociedad civil.

Los procesos de auditoría social en general se proponen estimular la capacidad crítica de las y los ciudadanos y sus organizaciones, para demandar una administración pública correcta y adecuada, que el Estado cumpla efectiva, eficiente y eficazmente con las responsabilidades asignadas, involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas, así como solicitar cuentas a partir de la confrontación con metas, objetivos e indicadores.

La auditoría social va más allá del control financiero y contable. Incluye la evaluación de planes, estrategias, proyectos, políticas, procedimientos y prácticas realizadas por la organización o institución auditada. También revisa el sistema de información, contratos y programas, estructura y funcionamiento de las unidades organizacionales, sus productos y servicios, además de los estados financieros, cumplimiento de leyes y mejoramiento institucional. Las comunidades merecen conocer estos datos.

Beneficios de la auditoría social

- Estimula la capacidad crítica de los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones, para demandar una administración pública correcta y adecuada.
- Involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones, acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.

Base legal y compromisos nacionales e internacionales del Estado

La participación ciudadana se ampara en leyes nacionales y convenios internacionales que defienden los derechos humanos individuales y colectivos. Las leyes relativas a la materia obligan a las instituciones públicas o privadas, que ejecutan fondos del Estado, a rendir cuentas. A continuación se describen algunas de ellas:

Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución establece las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades de las y los guatemaltecos. Entre estas se reconoce que todos los actos de administración son públicos, que las y los ciudadanos tienen derecho individual o colectivamente a la conocer la información de la administración pública, mediante su acceso a los archivos y registros estatales.

Amparados en la Constitución, las y los guatemaltecos tienen derecho a obtener, en cualquier momento, los informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten. Sólo hay limitaciones cuando se trata de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional.

LEYES ESPECÍFICAS

Además de la Constitución Política de la República de Guatemala, el tema de auditoría social es abordado más a fondo en dos leyes relativamente nuevas:

Decreto 14-2002 “Ley General de Descentralización”

En su contenido esta ley describe la participación ciudadana como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, se involucra en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal.

² Alicia Rodríguez. Hacia el empoderamiento social. Manual ciudadano de auditoría social. Coordinadora Sí ¡Vamos Por la Paz! y Acciónaid

Esta ley declara que las comunidades organizadas tienen la facultad de realizar la auditoría social de los programas de descentralización que trabajan directamente en sus comunidades o a nivel nacional y que de ser necesario, pueden solicitar la intervención de la Contraloría General de Cuentas.

Decreto 12-2002 “Código Municipal”

Este código garantiza el derecho de los vecinos a estar informados y participar de las decisiones que se toman en sus comunidades y define que los Concejos Municipales deben facilitar amplia información sobre sus actividades. Para hacer posible la auditoría social, el Concejo pondrá a disposición de las y los miembros de las comunidades, cada tres meses, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. De manera puntual señala que todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los Concejos Municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables de la comuna.

Además, el Concejo Municipal puede establecer mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias presentar y discutir los proyectos que deseen incluir en el presupuesto de inversión, así como los gastos de funcionamiento

El Código es claro en indicar que las oficinas, registros, documentos y expedientes de la municipalidad son públicos y pueden ser examinados o consultados por los ciudadanos.

Guatemala y sus compromisos contra la corrupción

En noviembre de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), suscribieron la Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción, en el marco de la 12ª Conferencia Internacional Anticorrupción. Además la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción son instrumentos jurídicos internacionales de obligatorio cumplimiento en los países que como Guatemala los han suscrito.

De la Declaración se desprenden 14 puntos que tratan, entre otros temas, sobre transparencia en la administración pública, acceso a la información, contrataciones públicas,

conflictos de interés, protección a testigos en caso de denuncias de corrupción, sensibilización ciudadana para la promoción de una cultura de valores éticos en la sociedad y sistemas de control para el financiamiento electoral y político.

En el 2009 cobrará vigor la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 57-2008. Esto permitirá a los ciudadanos pedir cuentas a los gobernantes, de manera que dispongan de elementos para auditar el desempeño de la función pública. Tal derecho redonda en el fortalecimiento de la democracia. En esta Ley se mencionan sanciones para quienes no entreguen la información solicitada.

Mientras tanto, las y los guatemaltecos pueden seguir ejerciendo sus derechos al acceder a la información financiera del Estado por medio de la página de Internet del Ministerio de Finanzas Públicas (www.minfin.gob.gt). Esta contiene, entre otras secciones, la de Presupuesto y Transparencia, ambas de gran utilidad para conocer los gastos llevados a cabo a la fecha.

Compromiso del Estado en el acceso a la información

Elementos para el Diálogo:

¿Cómo están los municipios en materia de acceso a información?



Foto: USAID/Diálogo para la Inversión Social

Según los registros del Ministerio de Finanzas para el año 2008, 295 de las 333 municipalidades en el país reportan sus presupuestos en el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF-Muni). Las 40 restantes (tabla 1 en la siguiente página) no lo hacen e incumplen la obligatoriedad impuesta en el 2006 por la Contraloría General de Cuentas por medio del Acuerdo A-37-06 (respecto a la rendición de cuentas en formato digital por los sistemas SICOINWEB, SIAF-MUNI o SIAFITO-MUNI).

De estas 40 municipalidades se podría pensar que algunas de ellas no rinden cuentas en formato digital por falta de personal capacitado o de equipo, pero

también cabe preguntarse ¿cuál es la verdadera razón que les impide cumplir con el mandato de la Contraloría General de Cuentas? La autonomía municipal no exime de tal responsabilidad. ¿Qué pasaría si un grupo de ciudadanos organizados solicitara la información?

La rendición de cuentas está totalmente ligada al derecho que tiene todo ciudadano de conocer los actos de la administración pública. Algunas autoridades piensan que la auditoría social es un obstáculo. Su resistencia puede deberse también a prácticas y procedimientos ilegales que se quieren esconder, o por evitarse trabajo

adicional. Otras veces la resistencia se da simplemente porque los funcionarios se predisponen al escuchar que la auditoría social no es positiva.

Partiendo de lo expuesto, observamos que la falta de participación de la ciudadanía en Guatemala es un problema de doble vía. Por un lado, la desvinculación ciudadana monta un escenario adecuado para que las instituciones públicas actúen sin transparencia y en condiciones de corrupción. Por el otro, el escenario de corrupción y la falta de transparencia en las acciones públicas dificultan la participación de la ciudadanía.

Tabla 1: Municipalidades que no reportan datos en el SIAF-MUNI

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Huehuetenango	Cuilco	Guatemala	Guatemala
	Nentón		Chinautla
	San Pedro Necta		San Pedro Ayampuc
	Jacaltenango	Santa Rosa	Cuilapa
	Soloma		Barberena
	Todos Santos Cuchumatán		Santa María Ixhucatán
	San Juan Atitán	Sololá	Nahualá
	San Sebastián Huehuetenango		Santa Cruz La Laguna
	Concepción Huista	Quetzaltenango	San Miguel Siguilá
	San Juan Ixcoy	Suchitepéquez	Cuyotenango
	San Antonio Huista		San Francisco Zapotitlán
	San Sebastián Coatán		San Bernardino
	Aguacatán		San Gabriel
	San Rafael Petzal		Río Bravo
	San Gaspar Ixchil	Retalhuleu	Santa Cruz Muluá
	Santiago Chimaltenango	San Marcos	Comitancillo
	Santa Ana Huista		Tacaná
	Unión Cantinil		Nuevo Progreso
	Alta Verapaz		El Tumbador
Tucurú	El Rodeo		
	Esquipulas Palo Gordo		

Fuente: Construcción propia con base en datos del SIAF-MUNI

Los ciudadanos podemos exigir que todos los gobiernos locales reporten sobre sus finanzas.

¿Qué podemos hacer los ciudadanos?

- Desde la sociedad civil: Involucrarnos en ejercicios de auditoría social. Contacte a las organizaciones que aquí se presentan, pregunte ¿cómo puede ayudar?
- Desde la administración municipal: establezca reuniones regulares con ciudadanos que quieran hacer auditoría social y manifieste su apertura a participar en las decisiones de su comunidad.
- Como empleados y funcionarios públicos: cumpla las normas legales relativas al ejercicio de sus funciones, con apego a valores éticos y morales. Reconozca a los ciudadanos sus derechos de petición, de asociación, la garantía constitucional de la información de los actos administrativos y de acceso a archivos y registros estatales.
- Como autoridades públicas: revise los compromisos de la Ley de Acceso de la Información. ¿Cómo puede su organización prepararse proactivamente para dar información?

Ley de Acceso a la Información

El 26 de septiembre de este año fue emitida por el Congreso de la República la Ley de Acceso a la Información Pública, (Decreto No. 57-2008).

Esta Ley desarrolla los derechos, define los principios, objetivos, procedimientos y en general aquellos aspectos necesarios para darle seguridad y certeza a todas las personas, para hacer efectivo su derecho de acceso a la información pública y a su participación dentro de la auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos, instituciones y en general hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala.

El objeto de esta Ley fue definido en los puntos siguientes:

1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y las personas obligadas por la presente ley;
2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales que de ella consten en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;

3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de las personas obligadas; y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para las personas obligadas en esta ley;
5. Establecer, a manera de excepción y limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;
6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;
7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

Los principios en los que se basa esta Ley son:

- Máxima publicidad;
- Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública;
- Gratuidad en el acceso a la información pública;
- Sencillez y celeridad de procedimiento.



**Diálogo para la
Inversión Social
en Guatemala**

“La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América proporcionado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América”.